

# 戦後我が国における障害者雇用対策の 変遷と特徴 その2

—— 障害者雇用施策の内容と雇用理念の考察 ——

杉 原 努

## 第5章 法<sup>(1)</sup>による雇用制度拡充前期 (1976年－1986年)

- 1 法改正の背景
- 2 法改正の内容
  - 2-1 身体障害者の雇用義務化
  - 2-2 雇用率の強化
  - 2-3 納付金制度の創設
  - 2-4 知的障害者の取り扱い
  - 2-5 身体障害者雇用促進協会の設立
- 3 法改正の疑問と国会審議の論点
  - 3-1 必要な措置に関すること
  - 3-2 障害者雇用の実態に関すること

### 〔抄 録〕

本稿は、身体障害者雇用促進法による雇用制度拡充前期 (1976年－1986年) の実態について、1976年の法改正の背景、改正法の内容、国会審議における論点の一部についてまとめた。重度障害者の雇用が進まず雇用率未達成の企業割合が3割を超える状況を改善するために、身体障害者雇用の義務化を図り、職員規模301名以上の未達成企業には雇用納付金を適用することになったが、知的障害者までその対象を広げなかった。障害者の雇用に当たっては「能力主義」が基底にあり、労働環境整備による雇用改善についてはほとんど触れられておらず、従来の自立観を踏襲するものであった。雇用の義務化を図る際に、重度身体障害者を対象にした雇用率におけるダブルカウント方式を採用したが、それは当時の旧西ドイツを参考にしたものであり、障害者手帳1・2級という障害等級のみを基礎として導入した。これは障害における労働の困難度を考慮したものでなかったが、企業が身体障害者を雇用しやすい制度として、また、雇用率をより達成しやすくすることに役立つことになった。

なお、本稿は第5章の途中までであり、小括は設定しないが項の中で論考している。

キーワード：雇用義務化、雇用納付金、ダブルカウント、能力モデル

【前回分】

はじめに

第1章 時代区分とその特徴

第2章 雇用基盤の整備期（1945年－1959年）

- 1 傷痍軍人対策としてはじまった職業援護
- 2 具体的な職業援護施策
- 3 割当雇用制度に関する経過

第3章 法による雇用制度確立期（1960年－1975年）

- 1 身体障害者雇用促進法の成立に至るまで
- 2 身体障害者雇用促進法の内容
- 3 身体障害者雇用促進法成立後の変化

第4章 小括

以上，社会福祉学部論集第4号（2008年3月刊）所収

第5章 法による雇用制度拡充前期（1976年－1986年）

1 法改正の背景

法の改正に当たっては身体障害者雇用審議会（当時）の，1975年12月11日付け労働大臣（当時）への答申をもとに政府が改正案を作成し，1976年4月21日第77回通常国会へ提出，国会で審議・可決され5月28日公布，10月1日から施行されたものである。はじめに改正に至る背景について，第3章を補足しながら確認する。

政府が法改正の必要性を認識するに至った第1の点は，事業所における身体障害者の雇用率が十分でないと判断したからである。例えば，1975（昭和50）年10月1日現在の民間事業所における雇用率の状況は表1のとおりである。民間事業所の未達成率は32.7％であり，法制定以来15年経過しても約三分の一の事業所が未達成であるという現状に対して改善の必要があったと考えられる。

表1 民間事業所における雇用率の状況（1975年10月1日現在）

区 分	雇 用 状 況			達 成 状 況		
	従業員数 （人） （除外労働者を除く）	身体障害者数 （人）	雇用率 （％）	法定雇用率達 成事業所数 （所）	法定雇用率未 達成事業所数 （所）	未達成率 （％）
純粹の民間事業所 （雇用率 1.3％）	10,122,439	138,065	1.36	24,929	12,119	32.7
特殊法人の事業所 （雇用率 1.6％）	74,809	981	1.13	156	152	49.4

出典：遠藤政夫（1977）『身体障害者雇用促進法の理論と解説』日刊労働通信社，451。未達成率は，遠藤の表に筆者が加筆したものである。

さらに、民間事業所従業員規模別雇用率状況については表2のとおり、従業員数が多くなる事業所ほど未達成割合も増加している。この点についての改善の必要性があったためである。このような統計上の数字から判断して、未達成事業所割合を改善させる必要があったのである。

表2 純粋の民間事業所における従業員規模別雇用率の状況（1975年10月1日現在）					
規模 （事業所）	事業所数 （所）	従業員数（除外労働 者を除く）（所）	身体障害者数 （人）	雇用率 （％）	未達成事業所割合 （％）
77～99人	8,073	709,154	12,146	1.71	31.3
100～299人	21,761	3,628,421	53,731	1.48	31.5
300～499人	3,582	1,391,376	17,991	1.29	35.1
500人以上	3,629	4,393,488	54,197	1.23	40.6
合計	37,048	10,122,439	138,065	1.36	32.7

出典：七瀬時雄（1995）『障害者雇用対策の理論と解説——地域に密着した雇用対策の推進』労務行政研究所。70。

次に第2点目であるが、障害者雇用の継続のために助成措置を図る必要性が生まれてきたことであった。1973年秋のオイルショック以来、事業所は低成長経済路線へと転換を余儀なくされ雇用抑制が働いていた。このような時代背景に就労を希望する身体障害者が多数存在しており、雇用を求めて公共職業安定所への求職申し込みは年々増加していたという状況があった。

表3は、1973（昭和48）年から1975（昭和50）年度までの公共職業安定所への求職状況であり、申し込み件数は増加の一途をたどっておりその実態が理解できる。ただし、就職件数は申し込み件数の増加割合に比べ低く、就職できるような施策が求められていたのであった。それは、事業所が身体障害者を雇い入れ易くできる措置のことであり、具体的には助成制度を意味していた。

表3 身体障害者の求職および就職状況		
年 度 \ 項 目	新規求職申込件数	求職件数
48	25,563	14,249
49	31,265	14,377
50	34,499	15,056
3年間の増加割合	135.0％	105.7％

出典：遠藤政夫（1977）『身体障害者雇用促進法の理論と解説』日刊労働通信社。72。  
 年度は昭和の年度である。3年間の増加割合の項は、遠藤の作成した表に筆者が加筆したものである。

第3点目は、障害者雇用を増加させる必要があった。表3で見たように公共職業安定所への相談・申し込み件数は3年間で1.35倍に増加している。オイルショックを契機に離職や解雇された労働者が多数あり、身体障害者も同様の状況であったと考えられる。そのために、職を求めて公共職業安定所へ相談したり求職登録したりする数が増加しも、この働く意志を持った身体障害者への責任ある対応が必要であった。

例えば、七瀬（1995：85）の指摘では、1973年労働省職業安定局の実態調査によると、18歳以上65歳未満の身体障害者884,000名のうち就業している身体障害者は531,000名、就業率は60.1%であった。それに比べ健常者の18歳以上65歳未満の就業率は71.2%でそこに11.1%の差があり、身体障害者の就業率は低く十分なものでない状況だった。障害の程度別で見ると重度障害者の就業率は著しく低く、身体障害者の常用雇用の割合は50%以下であり、他方、自営業の割合は一般の2倍以上であり、「身体障害者の就業はその困難さに加え、内容的にも多くの問題があることが示されていた」（七瀬 1995：85）のであった。我が国に身体障害者雇用促進法が存在する限りは、法を活用してこの状況に対処する必要がある、その方法を模索しなければならなかったことがうかがえる。

また、労働省内においては同時に中高年齢者の雇用の促進に関する特別措置法の一部改正の検討作業が進められ、両者とも雇用率制度の改正を主なる内容とすることから法案は一つにまとめられ、「身体障害者雇用促進法及び中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律案」として、1976年4月21日第77回通常国会に提案された（七瀬 1995：91）。その後、参議院及び衆議院で審議され、両議院において附帯決議が附され、同年10月1日から施行されることとなった<sup>(2)</sup>。ただし、ここでは障害者の雇用について論述しているので、高齢者に関する点については論じることをしない。

## 2 法改正の内容

改正内容の主なる点は、①身体障害者の雇用義務化、②雇用率制度の強化、③身体障害者雇用納付金制度（以下、納付金制度と記す）の創設、④知的障害者の取り扱い、⑤身体障害者雇用促進協会の設立に関する5点である。これから順次その説明をしていく。

### 2-1 身体障害者の雇用義務化

重要な改正の一つに、身体障害者の雇用義務化がある。それまでは努力義務であったものを義務化した。障害者雇用促進法施行以来15年を経過したが、今日でも身体障害者の雇用現状はいまだ十分ではなく、雇用率未達成事業所は全体の4割に近くになり、大規模事業所ほど雇用割合が低い状況にあった。そのため政府による法律案提案理由説明において、「現行の努力義務を改め、事業主は、雇用率以上の身体障害者を雇用していなければならないこととするとともに、重度障害者の取り扱い等についても改善を図り、あわせて、身体障害者の雇用に著しく消極的な事業主を公表する制度を設ける」（七瀬 1995：92）ことにした。このことにより、雇用していた身体障害者に変更が生じた場合には、一定の雇用率を遵守するような採用を採らねばならないことになった。

実は、雇用義務化と納付金制度については、1973年12月の身体障害者雇用審議会答申において、法改正の基本方向として議論されていた。その際に慎重を要した理由は憲法第22条と

の関連であった。そこでは、「雇用義務の強化については、憲法第22条が保障する職業選択の自由、さらにそれに含まれると解される営業の自由との関係が問題点として取り上げられ、憲法第22条の「公共の福祉」の内容、規制しようとする目的及び内容、規制される営業の自由の性質、内容、程度等について種々検討が加えられ、刑罰を持って強制するのでなければ問題なしとの一応の結論」（七瀬 1995：88）を得ていた。

このような結論や雇用率未達成事業所の割合から検討し、雇用率の範囲内において雇用を義務化するに至ったのであった。このことにより、少なくとも雇用率の範囲内において継続的に身体障害者の雇用がなされることになり、我が国における割当雇用制度の完成といえるところであり、本格的な実施の端緒とみることができる。

## 2-2 雇用率の強化

事業所における雇用率が伸びていないことやその割合は大規模事業所の方が多い現状を改善するため、その率を引き上げ雇用を確保するようにした。その際に、重度障害者の雇用を図るために、いわゆる身体障害者手帳保持者のうち1・2級に相当する身体障害者を採用した際には、1名採用でも2名分としてカウントする（ダブルカウント）こととし、それまでの雇用率から0.2ポイントずつ引き上げることとした。これらの結果、新たな雇用率は図1のようになった。

図1 1976年身体障害者雇用促進法改正時における雇用率

	国等の機関		一般の事業主	
雇用率	非現業的機関	1.9%	民間の事業所	1.5%
	現業的機関	1.8%	一定の特殊法人	1.8%

出典：七瀬時雄（1995：96）『障害者雇用対策の理論と解説』の説明文章を表現したものである。

ダブルカウント方式は、重度障害者雇用に関する特例であり、このような方式は重度障害者の雇用促進に一つの方向性を示すもので、事業所側が採用に際して工夫する方途になると考えられる。我が国で初めてダブルカウントに触れたのは、身体障害者雇用審議会（当時）が1975年12月11日付答申第6号としての労働大臣（当時）への答申である。答申書では、身体障害者雇用率の計算における重度身体障害者の取扱いの項目で、「例えば重度身体障害者1人を雇用した場合には2人として計算するなどにより重度身体障害者の雇用の促進を図ることが必要である」（身体障害者雇用審議会 1975：5）と記している。審議会における議事録があれば具体的数字の根拠や審議経過を知ることが可能であるが、それは存在しなかった<sup>(3)</sup>。この答申に基づき第77国会において改正法が提案され承認された。

この時期にダブルカウント方式を採用した経緯として、旧西ドイツの1974年制定「重度障害者法」（Severely Disabled Persons Act）を参考にしたことが考えられる。これは、パト

リシア・ソントン（1998）らの『18 カ国による障害者雇用政策』によると、障害度 30% から 50% の障害者を想定し、特に雇用が困難と思われる障害者や企業内において訓練を受けている障害者等については、1 人を最高 3 名までカウントする方式<sup>(4)</sup>を設定していた。だが、我が国では障害度で区分するのではなく、身体障害者手帳の 1・2 級に該当する障害者をダブルカウントの対象とし、障害における労働の困難度までは考慮していない。

雇用率の強化策として、雇用率の対象事業所を個々の事業所単位による適用から企業全体を一つの単位として適用する方式に変更した。その理由は、大規模事業所においては小規模事業所を多数有する企業もあり、その場合に小規模事業所は少数の身体障害者雇用で済むため、身体障害者の雇用が進みにくい実態があったからである。

公表については、1973 年 12 月の身体障害者雇用審議会における検討にあったように、憲法第 22 条を基本として考えられた。そこで労働大臣は、事業主が正当な理由がなく雇用率を遵守しない場合、それに伴い労働省による勧告に従わない時には、その旨を公表することができるとした。その目的は、1976 年 5 月 19 日衆議院決算委員会<sup>(5)</sup>において、職業安定局長（当時）遠藤政夫が答弁しているように、「一部の企業で雇用率達成についての努力の跡が見られない、こういうものについては、その努力を促す、効果をより上げるための一つの手段として、一定のものについて公表したらどうかということ」にあった。これは具体的な罰則ではないが、勧告を受け入れなかったことで事業所名や社名を公表されることは、企業イメージとしてよくないものがあるので、決定的ではないにしろ雇用促進に向けて努力を促す効果を上げる手段として考えられる。

## 2-3 納付金制度の創設

雇用率制度は既に開始されていたがその率は企業間でばらつきがあった。身体障害者を雇用すると作業施設や設備の改善、雇用管理への配慮をはじめ職場環境の改善が求められ、そのために健常者雇用に比べ経済的負担を伴うことが一般的であり、雇用率を遵守しようとする事業所とそうでない事業所とでは経済的負担のアンバランスが起これ、そこに事業主間の不公平感が生じるとされていた。このような状況の改善として七瀬（1995：98）は、「身体障害者を雇用することは事業主が共同して果たしていくべき責任であるとの社会連帯責任の理念に立って、事業主間の身体障害者雇用に伴う経済的負担を調整するとともに、身体障害者を雇用する事業主に対する助成、援助を行うため、事業主の共同拠出による身体障害者雇用納付金制度を創設する」必要があったと解説している。

雇用納付金は、雇用率を乗じて得た数から実際に雇用している身体障害者の数を減じて得た数を対象とするもので、未達成事業所から徴収されることとなったが、事業所の負担能力を勘案し当分の間は常用雇用者 301 名以上の事業所から徴収するものとされた。納付金は雇用促進事業団が徴収するものとされ、その額は当時 1 人に付き一月当たり 30,000 円であった。これ

は、障害者の雇用について理解を広めるとともにその徹底を図ろうとする狙いだったのであろうが、他方で、大企業や利潤の多い事業所などには、雇用しなくても納付金を支払うことでその責任が免除されるという抜け道を、結果的に準備したとも受け取れる。

そのこともあり、雇用率を満たしていない事業所からは納付金を徴収するが、他方、身体障害者を雇用しようと計画したり、雇用率を超えて雇用している事業所への対応も必要となった。その結果、次のような身体障害者雇用調整金や報奨金、各種助成金の支給事業が実施されることとなった（七瀬 1995：98-99）。

#### ① 身体障害者雇用調整金及び報奨金

雇用率を越えて身体障害者を雇用している常用労働者300人以上の事業所に対し、超える人数に比例して調整金（14,000円/月）が支給された。300人以下の事業所には同様の趣旨で報奨金（8,000円/月）が支給された。

#### ② 各種助成金

- 1）身体障害者を雇用するための施設や設備の設置もしくは整備、適正な雇用管理のための措置に要する費用に当てる
- 2）重度障害者多数雇用事業所の事業主に対し、施設や設備の設置もしくは整備に要する費用に当てる
- 3）身体障害者の雇用の促進に係る事業を行う事業主に対して、当該団体が行う身体障害者の雇用に関する技術的事項についての研究、調査又は講習の事業に要する費用に当てる

### 2-4 知的障害者の取り扱い

身体障害者に比べ数は少なかったが、事業所に雇用されていた知的障害者があり、障害者の雇用という点では、法に規定する対象と同様に考えるべきかどうか判断を必要とされた。この件では、雇用されている知的障害者が少ないこともあり事業所における適職の開発が進んでいないこと、社会生活指導面で身体障害者と異なる配慮を必要とすること、雇用が可能かどうかの判定が困難であることなどの理由により、雇用率や納付金制度の対象とするには時期尚早であると判断された。

しかし、既に雇用されている人もあり、心身障害者対策基本法の趣旨から障害の相違により対象としないことに疑義が生じることもあり、当分の間は適職に関する調査研究を進めながら事業主の理解を高めることにされた。

### 2-5 身体障害者雇用促進協会の設立

この協会は、身体障害者を実際に雇用している事業主による協会のことである。身体障害者の雇用を進めるためには、障害者への正しい理解とその雇用を進め、国による施策を積極的に活かす事業主による団体が必要であった。身体障害者の雇用促進を図るために、全国一協会に

限り、労働大臣の認可を受けて設立することができる法人のことである。

その業務は、身体障害者職業生活相談員<sup>(6)</sup>の資格認定講習の実施、労働省令で定める身体障害者職業訓練校の運営、会員の事業主に対し、身体障害者の雇い入れや雇用環境整備、雇用に関する技術的指導や援助の実施、雇用管理に関する研修、技能に関する競技大会の開催、雇用に関する調査研究及び広報の実施、協会運営業務であった。国が実施する施策について、その推進や効果及び課題を明確にしたりすることは、受け入れている事業主がもっともよく体現しているといえ、このような協会を設立することは身体障害者の雇用促進を図る上で必要なことだといえる。

### 3 法改正における疑問点と国会審議の論点

法改正に当っては審議会答申が先立つが、今回の法改正においても既に1973年12月に身体障害者雇用審議会答申第5号があり、そこで法改正の基本方向が示されていた。それは、事業主の身体障害者雇用義務の強化と、経済的裏打ちとしての納付金制度の創設であった。その答申に基づき改正案が提案され、両議院の審議の後、法案は成立したことをこれまで確認してきた。

身体障害者の雇用の促進と安定を図るために七瀬時雄（1995：95）は、今回の法改正における基本的な考え方を述べている。それは次の3点である。

- ① 国が中心となって、事業主その他国民一般の理解を高めるために必要な措置や事業主その他の関係者に対する援助の措置の実施、職業紹介及び職業訓練の実施等各種の対策が推進されなければならないことは当然であるが、身体障害者に雇用の場を与えることができるのは、職場を直接管理している事業主のみであることを考えると、事業主の責任が非常に重要なものとなる
- ② すべての事業主は、社会連帯の理念に基づき、働く意思と能力を有する身体障害者に雇用の場を与える共同の責務を有するとの観点に立って、その雇用に関する法的義務の強化を図るとともに、身体障害者の雇用に伴う経済的負担の調整を図ることを主たるねらいとした身体障害者雇用納付金制度を創設する
- ③ 身体障害者も職業人としての自覚をもち、自ら進んでその能力の開発向上を図り、優位な職業人として自立するように努めなければならないこと

これは、国及び地方公共団体、事業主の責務、身体障害者の責務を明確にして雇用促進を図ろうとしたと読めるが、ところどころに疑問を感じる点がある。例えば、①において国が中心となって援助施策を進めようとすることは理解できるが、身体障害者に雇用の場を与えることができるのは事業主のみであると考えることや、ゆえにその責任の重要性を強調することの真意は何であろうか。妥当なように読めつつも、結局、国が身体障害者の雇用責任を事業主に転



嫁しようとする思惑や、身体障害者を含め障害者は働くことが重要なのであり、その障害者に雇用の場を与える必要があるという、障害者の就労重視の一面的な考え方が浮かび上がってくる。①において国や事業主の責任や姿勢を示すのであれば、この時期に国や事業主において何ができるか、国や事業主はどのような責任性を持っているかと同時に、働けない障害者の存在を認めその所得保障をどのように考えているかを具体的に示さねばならないはずである。それらについて国はどのように考えていたか、国会審議の過程を追う中で明らかにしてみる。

### 3-1 必要な措置に関すること

はじめに、①に関する項目について1976年5月13日、参議院社会労働委員会において日本社会党（当時）の粕谷照美議員と政府委員の質疑（日本法令検索 2007）を見てみる。なお、ここでは本稿で検討内容に関する質疑のみを示し、その前後は略すことにする。

#### ○粕谷照美議員

「事業主の責務」の中で、障害者の「その有する能力を正当に評価し」というふうにありますけれども、……、具体的にどのようにしたならば正当に評価をされるというふうにお考えになっているのか。

#### ○政府委員（遠藤政夫氏）

全体として見ますと、……大抵の人は同情といいますか、気の毒だから雇ってやる、雇えと言われるから仕方がないから雇う、こういうケースが多いようでございます。……、私どもは、現行法ではいま御指摘になりましたような第二条の二の「事業主の責務」とか、あるいは身体障害者の「職業人としての自立」とか、こういった規定は何もございません。……身体障害者も一般の健常な人と同じように社会人として職業人として職場を与えられる。それは企業の、事業主のいわゆる社会連帯に基づく共同の責任である、こういうことを明確にしよう、つまり身体障害者を雇ってもらふ事業については、……それはいわゆる社会救済とか哀れみとか同情とか、そういうことでなくて、こういう人たちを社会人として、職業人として正当に評価して、その雇用の場を確保してもらふ、こういうことは企業に対して私どもが要請しなければならぬし、同時にこれは企業の共同の責任であるということを明確にいたしましたわけでございます。

#### ○説明員（望月三郎氏）

御質問の適正な雇用の管理の具体的な中身でございますが、これは身体障害者が持っている適性といいますか、……、能力というようなものに即して、そして適正な職場の配置をする、あるいは適正な人事管理をするという意味で使っておるわけでございます。

ここでの政府委員の回答は、雇用の前提条件として、職業人として正当に評価できる身体障害者であることの認識を示していると受け取れる。つまり、既に労働能力を有している身体障

害者を、企業が採用するように政府が要請していくことを表明しているに過ぎず、そのことが強調されているのである。そこには労働能力を正当に評価する基準は示されておらず、受け入れ担当者を置くとか職業リハビリテーションを強化するとかいう具体的なものでない。まず、働く能力のある身体障害者を企業側へ雇用促進を強化するという段階である。政府委員は現在の法（当時の）の改正理由を説明したつもりだが、それは質問者側の、身体障害者の有する能力を正当に評価する具体案への回答になっていない。雇用率を挙げるために義務化することを答弁しただけである。さらに、説明員の回答は抽象的で具体性のなさを再確認するものであった。ことから、当時の政府の障害者雇用理念は、働けるための環境整備や身体障害者の所得確保を主にした生活を保障する考え方ではなく、能力主義が基調にあったといえる。

1976年当時の日本の障害者の中には、アメリカにおける自立生活（Independent Living）運動の影響から、経済的自立や身辺自立という観念で自立を考えるのではなく、自分の生活のあり様を自分で選択し決定することの重要性を主張する人たちもあった（石渡和美 1997→1998）。彼らは、障害者も同じ尊厳ある人間だと主張し、労働能力の有無を前提にしていないが、その考え方は当時の労働行政に対して大きな力を持たなかった。人間の尊厳性を主張することは理念として正しいことであるが、障害者の労働という分野での取り組みから得られた見解や解決の方向性などを構築し、政府の労働能力に基づく障害者雇用施策案と対比させながら論じることが十分でなかった。そのため、重度障害者の働く場の保障や所得保障などは社会環境整備なくして考えられないものであるが、社会環境整備について政府委員は、既に企業に採用されている障害のある労働者、あるいは、その近接領域にある障害者を念頭に置いた施策を論じることには終始している。粕谷議員の質問に次のような回答をしている。

○政府委員（遠藤政夫氏）

いままでややもしますと身体障害者の人たちも、自分たちが身体に障害を受けたのは自分の責任じゃなくて、国の責任だ、社会の責任だ、だからわれわれに職場を確保するのは国の責任だ、賃金も国が保障しろということを間々言われることがございますけれども、私は身体障害者の人たちが自分たちの持っている能力をさらに一層向上させて、一般の健常者に劣らないよう職業能力を身につけてもらって、それによって職業人として自立をしてもらう、安定した職場を確保してもらう、こういうことがやはり大事だろうと思います。

これは従来の自立観と何ら変化ないものであり、政府として果す役割を求める声に対し耳を傾けるような姿勢ではない。それどころか、健常者に劣らぬ職業能力を身につけることにより職業人としての自立を求めるなど、能力主義を基盤にした考え方であり、企業で働ける障害者を作り出すための施策に関する視点が乏しい。

それに対して粕谷議員はその後の質問で、「それは障害を持つ者が適応できないという社会の欠陥を放置したままで既成の価値尺度に当てはめようという意識の方が先行しているような、

そんな感じを持つんです」と、障害者が適応できないのは社会の側に準備が整っていないためであることを指摘した。

また、1976年5月18日の参議院内閣委員会において、公明党（当時）の峯山昭範議員は、障害者の労働やそれを保障するあり方について次のような発言をしている。重度障害者を含む障害者の労働について、基本的なあり方の構築が必要なことを求める主張である。

#### ○峯山昭範議員

とにかく働ける職場をつくるということが大事なことだと私は思うんですね。普通の人は一時間かければできるものが、重症者の人は五時間も六時間もかかる。五時間も六時間もかかってもその人には仕事をしていただいて、それ相応の給与をあげる、こういうのが大事だと思うんですよ。そうしますと、その人を雇う事業者というのはやっぱり商売であり、……その人に対する補償というのはしなきゃいけないと思うんですね。そういうふうな、いわゆる賃金の補償とか、……こういうふうな問題を、……、文部省も総理府もいろいろなところの関係をして、いろいろな立場からいわゆる行政指導をちゃんとしないと解決しないと私は思うんです。

また、同年5月19日、衆議院社会労働委員会において日本社会党（当時）の和田貞夫議員は、質問に先立ち次のような主張をした。障害者の労働権、生活権の保障を求めたものである。

#### ○和田貞夫議員

問題は、身体障害者や精神薄弱者の労働権を保障するという、生活権を保障するという、それにはどういような対応していくかということ、役所なり企業がどういように身体障害者や精神薄弱者の受け入れ体制を整えるかということ、あるいは縦割り行政で労働省が労働省だけで考えるというのではなく、横の連携を持って社会保障の問題であるとか教育の問題であるとか医療の問題であるとか、こういう多岐にわたった全体的な中で身体障害者、精神薄弱者の労働権を保障していく、生活権を保障していく、基本的にこういう立場に立たない限りは問題の解決にはならない。

和田議員はこれに続き、障害のために企業での採用及びある自治体での雇用継続が困難になった事例を示し、上記の基本的な立場の重要性を主張した。

これらのことから、法改正における必要な措置に関しては、障害者の労働権や生活権が保障されることが重要であり、それは関連する機関や部署の連携により環境整備することで可能となる点があることが理解できる。能力主義による自己努力の必要性や従来の障害者の自立観ではなく、障害者の労働権や生活権を保障するための社会環境の整備によってなされるものであることが示されていた。この当時の我が国ではいわゆる「能力モデル」が主体であったといえ、結果的に個人に責任を帰そうとする考え方であったと考えられる。それゆえに障害者の労働に

について「社会モデル」<sup>(7)</sup> という考え方で議論されなかったが、いくつかの質問からはそのイメージがうかがえることは重要な側面である。なお、この視点に関する質問をした議員は他にもあったが、その趣旨は同様のものと考えられたのでここでは割愛した。

### 3-2 障害者雇用の実態に関すること

次に政府における重度障害者雇用の実態に関する質疑から、施策の実態と政府の考え方をみることにする。なお、重度障害者というのは、身体障害者手帳の1・2級を保持している人たちをいう。1976年5月18日、参議院内閣委員会における公明党峯山昭範議員の質問と、それに答える説明員の発言である。

#### ○峯山昭範議員

一番大事な問題は、本当に困っている重症者のために労働省は一体どうしているのか。

#### ○説明員（望月三郎氏）

私ども、たとえばモデル工場等を一つの型といたしまして、重度障害者を多数雇用している場合にはそこに対して低利長期な融資制度を導入するとか、あるいは税制面でこれにバックアップをするというような方策、それから、今度の改正案におきましては、雇用率の計算に当たりまして、重度を雇用する場合には軽度を二人雇ったことに計算するというような形で重度対策を具体的に推進していきたい、こう考えております。

#### ○説明員（望月三郎氏）

安定所におきましては就職促進指導官がございます。この指導官が、主として身障者及び中高年齢者を対象にいたしまして相談業務を実施しておるということでございますので、安定所の数は全国で四百数十所ございしますが、そういうことで身障者と中高年につきましては最重点ということで現在やっておるわけでございます。

これに対し峯山議員は、「いわゆる身体障害者の気持ちが本当にわかる指導官でないとうしょうもないですよ、実際問題。あなた方が言う身体障害者の指導官というのは、それは本当に親身になって相談してくれる人じゃないと私は思うよ。……。すべていろんな仕事と兼任をしている。そうなってくると、私は実際にそういう身障者が相談に行ったら相談に乗れる実情じゃないと私は判断していますよ。」と指摘している。だが、峯山議員はこの後、説明員の望月氏が職業安定局業務指導課長であり、回答にも限界があると判断したようで質問や主張は終わっている。その質問と回答は、重度障害者の雇用施策に関して非常に重要な論点だと筆者は考えており、議論が深まれば、また、具体案の検討が約束されれば施策の進行が早まったことが考えられる。

以上 その2 終了

〔注〕

- (1) この章における法とは、1976(昭和51)年5月28日法律第36号として成立した、身体障害者雇用促進法のことである。
- (2) 身体障害者雇用審議会の答申内容、参議院及び衆議院での審議日時や政府委員による法律案提案理由説明、両議院での附帯決議内容などについては、七瀬(1995: 88-95)が詳しく説明しているが、その内容を検討することが主目的ではないのでここでは割愛し、本文にあるように事実経過だけを述べるにとどめる。
- (3) 筆者は、厚生労働省職業安定局障害者雇用対策課へ、審議会における審議記録の有無を確認したところ、2008年9月5日付けで、厚生労働省倉庫に存在しないことを確認している。
- (4) Patricia Thornton and Neil Lunt. 松井亮輔監修『18カ国における障害者雇用政策』レビューNo. 5, ドイツに関する説明による。
- (5) 1976年5月19日日本共産党・革新共同の庄司幸助議員の質問に答えて、国会答弁した内容である。
- (6) 事業所が雇用した身体障害者の、職業生活に関する相談や指導などを行う人のことである。法成立により、身体障害者を5名以上雇用する事業所は、身体障害者職業生活相談員資格認定講習を終了した人、その他一定の資格を有する人のうちから相談員を選任することになった。
- (7) 例えば、障害者が働く環境を整備することにより障害者の労働可能性は高まる。それは、障害者が働けるような企業による施設整備や業務配分への工夫、政府による助成や職業リハビリテーション専門職員の育成、障害者の労働に関する啓発など、働く環境整備や働きやすく取り回す制度・サービスなどの環境整備などである。このように、障害者が働きやすい環境を整備することにより障害者の労働を可能にするモデルのことをさす。

〔参考文献〕

- 遠藤政夫(1977)『身体障害者雇用促進法の理論と解説』日刊労働通信社。  
石渡和美(1997→1998)『Q&A 障害者問題の基礎知識』明石書店, 57-65。  
七瀬時雄(1995)『障害者雇用対策の理論と解説——地域に密着した雇用対策の推進』労務行政研究所。  
日本法令検索 URL: <http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/>  
(アクセス日: 2008年9月15日)  
Patricia Thornton and Neil Lunt (1997) *Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries*. Social Policy Research Unit University of York. (= 1999, 松井亮輔監修『18カ国における障害者雇用政策』(レビューNo. 5 ドイツ))  
身体障害者雇用審議会(1975)「答申第6号 昭和50年12月11日」(会長 勝木新次), 5。

〔付 記〕

本稿は、平成20年度佛教大学特別研究費に基づく研究成果の一部であることを記して、感謝します。

(すぎはら つとむ 福祉教育開発センター)

2008年10月14日受理